

**BRUSSELS
HOOFDSTEDELIJK PARLEMENT**

GEWONE ZITTING 2013-2014

19 FEBRUARI 2014

**VOORSTEL VAN
BIJZONDERE ORDONNANTIE**

**tot wijziging van de bijzondere wet van
12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse
instellingen en tot afschaffing van de
plaatsvervangende kandidaten**

(ingediend door de heren Emmanuel DE BOCK (F),
Serge de PATOUL (F) en Didier GOSUIN (F))

Toelichting

Zoals Quentin Peiffer en Joelle Sautois¹ terecht stellen, wordt vanouds aangeleerd dat het bepalen van de constitutieve autonomie van een gefedereerde entiteit erop neerkomt te onderzoeken in welke mate zij beschikt over de mogelijkheid om zelf de regels te bepalen voor de samenstelling, de werving, de respectieve bevoegdheden en de onderlinge verhoudingen die haar eigen zijn.

Om de mate van constitutieve autonomie van een gefedereerde entiteit binnen de federale Staat in te schatten, moet men zich dus eerst afvragen of er eenvormigheid moet bestaan tussen de instellingen van de gefedereerde entiteiten en die van de federale entiteit, en in de veronderstelling dat er verschillen kunnen bestaan, zich afvragen wie bevoegd is om daarover te beslissen.

In elke federale Staat legt de door de federale overheid bepaalde constitutionele orde doorgaans op zijn minst enkele principes of enkele organisatievormen op aan de gefedereerde entiteit.

Met name in België is de aldus begrepen autonomie van de gefedereerde entiteiten verre van absoluut. Zij wordt beperkt door de Grondwet en de op grond daarvan aangenomen wetten, zodat het profiel van de organen van de gefedereerde entiteiten, het statuut van de bestuurders, ruimschoots wordt uitgetekend door de federale overheid.

¹ In « L'autonomie constitutive après la sixième réforme de l'Etat », handelingen van het door het « Centre de droit public » van de ULB georganiseerde colloquium « de zesde staatsvorming (2012-2013), historisch keerpunt of gewone stuip trekking? », Brussel, Anthemis, 2013, blz. 103 e.v..

**PARLEMENT DE LA RÉGION
DE BRUXELLES-CAPITALE**

SESSION ORDINAIRE 2013-2014

19 FEVRIER 2014

**PROPOSITION D'ORDONNANCE
SPECIALE**

**modifiant la loi spéciale du 12 janvier 1989
relative aux institutions bruxelloises et
supprimant les candidats suppléants**

(déposée par MM. Emmanuel DE BOCK (F),
Serge de PATOUL (F) et Didier GOSUIN (F))

Développements

Comme le rappellent opportunément Quentin Peiffer et Joelle Sautois¹, « il est traditionnellement enseigné que la définition de l'autonomie constitutive d'une entité fédérée revient à examiner dans quelle mesure elle dispose de la possibilité d'établir elle-même les règles concernant la composition, le recrutement, les pouvoirs respectifs et les rapports mutuels qui lui sont propres.

Mesurer le degré d'autonomie constitutive d'une entité fédérée au sein de l'Etat fédéral revient donc à se demander d'abord si il doit y avoir une uniformité entre les institutions des entités fédérées et celles de l'autorité fédérale, et dans l'hypothèse où il pourrait y avoir des différences, à se demander qui est compétent pour en décider.

En règle, dans tout Etat fédéral, l'ordre constitutionnel établi par l'autorité fédérale impose à tout le moins certains principes ou certaines formes d'organisation à l'entité fédérée.

Particulièrement, en Belgique, l'autonomie des entités fédérées, ainsi entendue, est loin d'être absolue, limitée par la Constitution et les lois adoptées en vertu de celle-ci, en sorte que le profil des organes des entités fédérées, le statut des gouvernants, est largement tracé par l'autorité fédérale ».

¹ In « L'autonomie constitutive après la sixième réforme de l'Etat », Actes du colloque organisé par le centre de droit public de l'ULB « la sixième réforme de l'Etat (2012-2013) tournant historique ou soubresaut ordinaire? », Bruxelles, Anthemis, 2013, p. 103 et suivantes.

Om een dergelijke constitutieve autonomie te doen erkennen voor sommige gefedereerde entiteiten was de vierde staats hervorming in 1993 nodig, ter uitvoering van de Sint-Michielsakkoorden.

Zij slaat op materies betreffende de verkiezing, de samenstelling en de werking van de parlementen en de regeringen van de gemeenschappen of gewesten, uitgaand van het principe dat voornoemde entiteiten ze moeten uitoefenen door middel van bij bijzondere meerderheid aangenomen decreten.

Die constitutieve autonomie, die werd omgezet in de artikelen 118 en 123 van de Grondwet, sloeg toen enkel op de Franse en de Vlaamse Gemeenschap en op het Waals Gewest, met uitsluiting van de Duitstalige Gemeenschap en het Brussels Gewest.

Q. Peiffer en J. Sautois² stellen dat weinig argumenten werden aangevoerd voor dat verschil in de behandeling van de gefedereerde entiteiten : (...) inzake het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, zijn de internationale rol en de hoofdstedelijke functie van Brussel, alsook het feit rekening te houden met de Vlaamse minderheid in Brussel, de drie redenen die werden aangevoerd om te weigeren enige vorm van zelforganisatie te verlenen aan die gefedereerde entiteit.

De bescherming van de subtiele evenwichten tussen de Franstalige meerderheid en de Nederlandstalige minderheid in Brussel, die voortvloeit uit de oprichting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, lijkt dus de doorslag te hebben gegeven om te weigeren enige constitutieve autonomie te verlenen aan het toen nog jonge gewest.

De auteurs voegen daaraan toe dat het ter zake moeilijk te begrijpen is hoe de internationale rol en de hoofdstedelijke functie van Brussel de minste invloed kunnen hebben op een – bovendien beperkte – mogelijkheid tot zelforganisatie, behalve als men bedenkt dat die reden eveneens voortdurend werd aangevoerd in het Noorden van het land als grond voor een federalisme met twee, waarbij Brussel beheerd zou moeten worden door de twee grote Gemeenschappen, zonder te beschikken over enige gewestelijke autonomie.

Het institutioneel akkoord voor de zesde staats hervorming van 11 oktober 2011 heeft, bijna twintig jaar na de toekenning ervan aan sommige gefedereerde entiteiten, voorzien in die leemte door het Brussels Gewest constitutieve autonomie te verlenen en ervoor te zorgen die autonomie voor alle entiteiten vooraf uit te breiden tot de samenstelling, de opvolgers, de invoering van een gewestelijk kiesgebied en het devolutief effect van de lijststem.

Il a fallu la quatrième réforme de l'Etat en 1993 en exécution des accords de la Saint-Michel, pour que pareille autonomie constitutive soit reconnue à certaines entités fédérées.

Elle porte sur les matières relatives à l'élection, à la composition et au fonctionnement des parlements et des gouvernements de communauté ou de région, partant du principe que lesdites entités doivent l'exercer par voie de décrets adoptés à une majorité spéciale.

Cette autonomie constitutive, qui a été traduite aux articles 118 et 123 de la Constitution, ne visait alors que les Communautés française et flamande, et la Région wallonne, mais excluait la Communauté germanophone et la Région bruxelloise.

Q. Peiffer et J. Sautois² précisent que « les justifications de cette différence de traitement entre entités fédérées furent peu argumentées : (...) s'agissant de la Région de Bruxelles-Capitale, le rôle international et la fonction de capitale de Bruxelles, ainsi que la prise en compte de la minorité bruxelloise flamande sont les trois raisons qui ont été invoquées pour refuser de conférer une quelconque forme d'auto-organisation à cette entité fédérée.

La protection des équilibres subtils, entre la majorité francophone et la minorité néerlandophone de Bruxelles, issus de la création de la Région de Bruxelles-Capitale semble donc avoir été décisive pour refuser d'attribuer une quelconque autonomie constitutive à cette alors jeune région.

Et les auteurs d'ajouter (...) : On comprend à cet égard bien mal en quoi le rôle international et la fonction de capitale de Bruxelles peuvent avoir la moindre influence sur une faculté – limitée de surcroît – d'auto-organisation, sauf à se rappeler que ce motif a également été invoqué de manière constante au Nord du pays pour fonder le modèle d'un fédéralisme à deux, Bruxelles étant appelée à être cogérée par les deux grandes Communautés sans devoir disposer d'une quelconque autonomie régionale. ».

L'accord institutionnel pour la sixième réforme de l'Etat du 11 octobre 2011 a, près de vingt après l'octroi de celle-ci à certaines entités fédérées, comblé cette lacune en octroyant l'autonomie constitutive à la Région bruxelloise, tout en ayant veillé à préalablement élargir cette autonomie pour toutes les entités aux règles relatives à la composition, aux suppléants, à la mise en place d'une circonscription régionale et à l'effet dévolutif de la case de tête.

Die constitutieve autonomie blijft voor het Brussels Gewest evenwel beperkt inzake de waarborgen voor de Nederlandstaligen en de Franstaligen (pariteit, gewaarborgde vertegenwoordiging), die een exclusieve bevoegdheid blijven van de bijzondere federale wetgever.

Ter uitvoering van dat akkoord, werden de artikelen 118 en 123 van de Grondwet herzien³ en werd de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen gewijzigd bij de bijzondere wet van 6 januari 2014.

Op dat vlak, zullen bijzondere ordonnanties de constitutieve autonomie van het Brussels Gewest regelen : om te worden aangenomen, is een tweederde meerderheid van de uitgebrachte stemmen vereist, op voorwaarde dat de meerderheid van de parlementsleden aanwezig is, naast een absolute meerderheid van de stemmen in elke taalgroep (nieuw artikel 28 van de bijzondere wet van 12 januari 1989).

Het bepalen van de regels betreffende de opvolgers en betreffende het devolutief effect van de lijststem, respectievelijk geregeld door artikel 16*bis* en 20 § 3 van voornoemde bijzondere wet, kan dus voortaan worden geregeld door middel van een bijzondere ordonnantie.

De opstellers van het voorstel willen dat die constitutieve autonomie snel werkelijkheid wordt.

Daartoe stellen zij voor het kiessysteem dat van kracht is voor de verkiezing van het Brussels Parlement te hervormen om meer gewicht te geven aan de stemmen van de kiezers.

Thans zijn de kandidaten die verkozen worden niet noodzakelijk degenen met de meeste stemmen : een effectieve kandidaat heeft altijd voorrang op een opvolger, zelfs als die laatste meer stemmen heeft gekregen.

De indieners van het voorstel van bijzondere ordonnantie zijn dus van plan dat onderscheid tussen de effectieve kandidaten en de opvolgers af te schaffen. Bijgevolg zou er nog slechts één kandidatenlijst zijn (allen effectief). Net als op het gemeentelijke niveau, zouden de opvolgers de eerste niet verkozen kandidaten van die lijst zijn.

Cette autonomie constitutive demeure toutefois limitée pour la Région bruxelloise pour ce qui a trait aux garanties des francophones et des néerlandophones (parité, représentation garantie) qui resteront du ressort exclusif du législateur fédéral spécial.

En exécution de cet accord, les articles 118 et 123 de la Constitution ont été révisés³ et la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises a été modifiée par la loi spéciale du 6 janvier 2014.

A cet égard, ce seront des ordonnances spéciales qui régleront l'autonomie constitutive de la Région bruxelloise : pour être adoptées, elles devront recueillir la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, à condition que la majorité des membres du parlement soit présente, et que la majorité absolue des suffrages dans chaque groupe linguistique soit atteinte (article 28 nouveau de la loi spéciale du 12 janvier 1989).

C'est ainsi que la détermination des règles relatives aux suppléants et celles relatives à l'effet dévolutif de la case de tête, réglée respectivement par l'article 16*bis* et 20 § 3 de la loi spéciale précitée, pourra désormais être réglée par voie d'ordonnance spéciale.

Les auteurs de la proposition entendent que cette autonomie constitutive puisse rapidement trouver son effectivité.

A cette fin, ils proposent qu'on réforme le système électoral d'application pour l'élection du Parlement bruxellois pour donner plus de poids aux suffrages exprimés par les électeurs.

Actuellement, les candidats qui sont élus ne sont pas nécessairement ceux qui obtiennent le plus de suffrages : un candidat effectif a toujours la priorité sur un candidat suppléant, même si celui-ci a obtenu plus de suffrages.

Les auteurs de la proposition d'ordonnance spéciale entendent donc supprimer cette distinction entre les candidats effectifs et les candidats suppléants. Il n'y aurait par conséquent plus qu'une seule liste de candidats (tous effectifs). Les suppléants seraient, comme au niveau communal, les premiers non élus de cette liste.

Emmanuel DE BOCK (F)
Serge de PATOUL (F)
Didier GOSUIN (F)

**VOORSTEL VAN
BIJZONDERE ORDONNANTIE**

**tot wijziging van de bijzondere wet van
12 januari 1989 met betrekking tot de
Brusselse instellingen en tot afschaffing van de
plaatsvervangende kandidaten**

Artikel 1

Deze ordonnantie regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 118 § 2 van de Grondwet.

Artikel 2

In artikel 16bis van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, wordt §1 vervangen door de volgende tekst :

« De voordrachtsakte van de kandidaat-titularissen voor een mandaat van parlementslid geeft de volgorde aan waarin die kandidaten worden voorgesteld.

Geen enkele lijst mag meer kandidaat-titularissen bevatten dan het aantal te verkiezen leden.

De losstaande kandidaturen voor de effectieve mandaten worden geacht elk een afzonderlijke lijst te vormen.

Op elke lijst, mag het verschil tussen het aantal kandidaten-titularissen van elk geslacht niet hoger zijn dan een en de twee eerste kandidaat-titularissen mogen niet van hetzelfde geslacht zijn.

Een kiezer mag niet meer dan één voordrachtsakte van een kandidaat voor dezelfde verkiezing ondertekenen. De kiezer die dat verbod overtreedt, kan worden gestraft met de straffen als bedoeld in artikel 202 van het Kieswetboek. ».

Artikel 3

Deze ordonnantie treedt in werking bij de volgende volledige vernieuwing van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement.

**PROPOSITION D'ORDONNANCE
SPECIALE**

**modifiant la loi spéciale du 12 janvier 1989
relative aux institutions bruxelloises et
supprimant les candidats suppléants**

Article 1^{er}

La présente ordonnance règle une matière visée à l'article 118 § 2 de la Constitution.

Article 2

A l'article 16bis de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, le § 1er est remplacé par le texte suivant :

« L'acte de présentation des candidats titulaires à un mandat de membre du Parlement indique l'ordre dans lequel ces candidats sont présentés.

Aucune liste ne peut comprendre un nombre de candidats titulaires supérieur à celui de membres à élire.

Les candidatures isolées aux mandats effectifs sont censées constituer chacune une liste distincte.

Sur chacune des listes, l'écart entre le nombre des candidats titulaires de chaque sexe ne peut être supérieur à un et les deux premiers candidats titulaires ne peuvent être du même sexe.

Un électeur ne peut signer plus d'un acte de présentation de candidats pour la même élection. L'électeur qui contrevient à cette interdiction est passible des peines édictées à l'article 202 du Code électoral. ».

Article 3

La présente ordonnance entre en vigueur lors du prochain renouvellement intégral du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale.

Emmanuel DE BOCK (F)
Serge de PATOUL (F)
Didier GOSUIN (F)